

「懲戒雙軌制」與「考績丁等免職處分」 合憲性之評析

林三欽（東吳大學法律學系教授）

壹、序說：懲戒、懲處、考績之制度定位.....	2
貳、公務員懲戒制度的「雙重主體」與「雙軌體制」.....	2
一、我國公務員懲戒之「雙重主體」.....	3
二、我國公務員懲戒之「雙軌體制」.....	3
三、「雙重主體」、「雙軌體制」之公務員懲戒係「失當」或「違憲」的制度？.....	4
（一）大法官解釋截至目前為止之見解.....	5
1. 針對「雙重主體」部分.....	5
（1）多數意見：公務員之長官得在「合理範圍內」參與行使懲戒權.....	5
（2）許宗力大法官於釋字第 583 號解釋之「部分不同意見書」：「合理範圍」不包含免職.....	5
2. 針對「雙軌體制」部分：董翔飛大法官提出不同意見書嚴詞批判.....	6
（二）聲請人的聲請意旨.....	6
（三）依據憲法第 77 條懲戒制度「建構權」由司法院單獨擁有？.....	7
（四）源自於憲法第 77 條的懲戒一元化？.....	7
1. 「懲戒雙軌體制」所引起的問題.....	8
（1）「懲戒」、「懲處」之決定主體與程序嚴謹度有別.....	8
（2）「懲戒」、「懲處」責任輕重可能不一.....	8
2. 懲戒制度雙軌體制是否踩了憲法的紅線？.....	8
（五）「專案考績免職」制度未能謹守合理範圍之界線，有違憲疑慮.....	9
參、「考績丁等」處分是否為「實質懲戒」？並因而侵越司法懲戒權？.....	9
一、考績制度的本質.....	9
二、聲請意旨：我國「年終考績」包含懲戒的元素.....	10
三、考績丁等處分性質之釐清.....	11
（一）年終考績不得僅以個別行為或事件為依據.....	11
（二）應將考績法第 6 條第 3 項各款「合憲解釋」為公務員綜合表現之描述.....	11
（三）即使懲戒法採用「違失行為一體性原則」，年終考績之屬性仍非懲戒.....	11
（四）年終考績制度可包含汰除的機制.....	12
肆、結語.....	13

壹、序說：懲戒、懲處、考績之制度定位

行政機關公務員體制的運作，需要藉助「懲戒」與「考績」制度來維繫。「懲戒」係對於公務員涉有違失行為時的制裁、課責，以督促公務員謹言慎行。至於公務員考績制度，係針對公務人員平時表現加以考核、評比¹，於一定考核期間經過後，就其表現予以總計、評定，並在受評人群體中，定出等第，以資鼓勵鞭策，以提振公務人員工作士氣與效率。

前述二項制度原本功能取向不同，界分清楚。但在我國由於過往的實務發展，為了強化行政機關對於公務員之考核懲處權利，遂在公務人員考績法（以下簡稱「考績法」）之中，逐步納入平時考核、甚至專案考績等，藉此規定行政機關對於公務員個別違失行為可以迅速究責，這就是「考績懲處」制度的發展背景。

由於同樣可以對公務員違失行為加以課責，「考績懲處」被認為具有實質懲戒的作用，也瓜分了懲戒制度的功能。但這個由行政部門所建構、運作的實質懲戒制度，是否抵觸憲法第 77 條賦予司法院為公務員懲戒之最高司法機關之憲政地位？係本案爭點之一。除了考績懲處，年終考績丁等免職也被質疑具有實質的懲戒性質，而可能逾越考試與司法權之間的憲法份際。針對以上疑義，以下分述之。

貳、公務員懲戒制度的「雙重主體」與「雙軌體制」

依筆者的觀察，欲解構我國複雜的公務員懲戒制度，應區分「雙重主體」與「雙軌體制」二點來切入。所謂「雙重主體」係指我國公務員實質的懲戒權，係由「司法權」（司法懲戒）與「行政權」（考績懲處）來「分享」。至於所謂「雙軌體制」則係指我國實質的公務員懲戒體制，原則上存在併行、任選的二個制度，具體個案究竟循何者來究責，可由長官來選擇。

「雙重主體」不當然構成「雙軌體制」，不過就我國的體制而言，既是「雙重主體」，也存在「雙軌體制」，但究竟憲法疑義是否同時存在二者之上？或僅存於其一？以下分述之。

¹ 參見考績法第 5 條第 1 項：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」

一、我國公務員懲戒之「雙重主體」

如前所述，我國公務員考績制度原本不涉及個別事件之獎勵或懲處，其後為強化行政機關對於所屬公務員之平時考核權，乃於考績法中納入「**平時考核**」制度²，亦即當所屬公務員有優良表現或過錯時，得予以獎勵與懲處。獎勵依情形分別為記大功、記功與嘉獎；懲處則有記大過、記過與申誡。由於考績法明訂每一申誡、記過、記大過各扣考績總分若干分（於獎勵措施則為加分），上述獎懲措施除作為年度終了時「年終考績」評分之基礎外，在考績制度中納入獎勵與懲處之機制，可以彰顯主管長官就個別事件之監督、考核權，強化領導統御之體系，以促進行政效率。

「平時考核」賦予主管長官獎勵與懲處權，固然可強化指揮、監督，卻仍有部分意見認為獎懲最多僅止於記大功一次或記大過一次，對於情節重大之功過不足以反應其應得之榮譽與責任。是以乃再度修正考績法，納入「**專案考績**」制度，當公務員有重大功過時，便可經由此一制度予以一次記二大功或一次記二大過免職之獎懲。從此我國考績制度便含有「年終考績」（建立在「平時考核」的基礎之上）與「專案考績」二部分，前者為例行性的定期考評（但「平時考核」得隨時為之），後者則針對個別重大功過事件。

「專案考績」制度之設滿足了欲進一步提昇主管長官指揮監督權的想法，但也帶來了諸多法理上的疑惑。首先，專案考績既然係針對公務員之重大功過而設，其中在記二大過免職部分，已涉及行政機關於具體事件中對於公務員違法、失職行為之重大制裁，應為實質懲戒措施³。發展至此，我國公務員懲戒制度形同分別由司法機關（公懲會，其後改制為「懲戒法院」）與行政機關（考績懲處部分）掌理，塑造了我國公務員懲戒之「雙重主體」制度。

二、我國公務員懲戒之「雙軌體制」

承上所述，考績懲處制度不但讓我國的公務員懲戒體制，呈現「雙重主

² 關於我國考績法上懲處制度之發展，請參見拙文，考績懲處之合憲性及其救濟程序，憲政時代第 25 卷 5 期，2000 年 4 月，頁 54 以下。

³ 參見大法官釋字第 243 號解釋之理由書：「對於公務員所為具有懲戒性質之免職處分，不論其形式上用語如何，實質上仍屬懲戒處分」。其實，免職以外之其他考績懲處措施既然均是針對個別事件所加諸於公務員的不利益作用，也均與司法懲戒手段有相當的相似性。至於年終考績評為丁等免職，雖由結果來看亦為上述解釋中所謂的「具有懲戒性質的免職處分」，但因其非基於公務員某一特定行為，而係針對長期表現，故與本文真正欲探討的「個案制裁」有所差別。

體」的結構，也呈現各方所指稱的「**雙軌制**」：

—司法懲戒：以「懲戒法院」（改制前為「公務員懲戒委員會」）依據公務員懲戒法所掌理的司法懲戒，此為公務員懲戒制度的第一軌；

—考績懲處：行政機關依據考績法所行使的「懲處權」（包含「平時考核」與「專案考績」），此為公務員懲戒制度的第二軌⁴。

前述公務員懲戒的雙軌制，存在於大部分的公務員身上。但政務官因不適用考績法，因而政務官之究責除了政治責任（去職）外，僅存在「司法懲戒」，而無考績懲處之可能。

依據我國的雙軌懲戒體制，主管長官得選擇逕自發動考績法上的「懲處」機制，或者將案件移送監察院，以發動司法懲戒程序（但機關首長對於 9 職等以下公務員得選擇直接移送懲戒法院）。

三、「雙重主體」、「雙軌體制」之公務員懲戒係「失當」或「違憲」

的制度？

針對我國上述公務員「雙重主體」、「雙軌」之公務員懲戒制度，質疑聲浪不斷。首先是認為如此的體制讓行政機關亦擁有懲戒權，侵越了司法院依據憲法第 77 條所擁有的「公務員懲戒權」。這部分質疑主要是針對「雙重主體」而來。

其次，上述的「雙軌懲戒體制」讓主管長官得在「司法懲戒」與「考績懲處」中擇一，甚至可以在「考績懲處」程序完畢後，復又對當事人發動「司法懲戒」。如此一來，當公務員有違失行為時，其究責程序的實質組成有多種可能，成為我國公務員法上的特色與難題。基於一行為不二罰原則，不能對公務員重複究責，因此我國便有「司法懲戒」與「考績懲處」雙軌體制的競合規則。

⁴ 考績法並非考績懲處制度的唯一依據，許多特別法定有特殊的懲處類型，如扣薪、降薪等。

（一）大法官解釋截至目前為止之見解

1. 針對「雙重主體」部分

（1）多數意見：公務員之長官得在「合理範圍內」參與行使懲戒權

我國司法院曾在釋字第 298 號解釋⁵與釋字第 491 號解釋指出，我國憲法第 77 條所謂「司法院為國家最高司法機關，掌理……公務員之懲戒」，並非意謂公務員懲戒權僅能由司法院（及其所轄法院）直接掌理、行使；在合理範圍內，得由公務員之長官來行使，以便維持行政機關（長官）之監督權。

（2）許宗力大法官於釋字第 583 號解釋之「部分不同意見書」：「合理範圍」

不包含免職

許宗力大法官於釋字第 583 號解釋中提出「部分不同意見書⁶」指出，「免職」為公務員懲戒權的「核心範圍」，應保留由司法權行使、「不得讓渡」。換言之，不得採取「行政機關先作出免職處分，再由司法審判掌理事後救濟」的模式。

⁵ 釋字 298 號解釋之理由書：「憲法第七十七條規定：『司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判及公務員之懲戒』，由是可知司法院為公務員懲戒之最高機關，非指國家對公務員懲戒權之行使，一律均應由司法院直接掌理。公務員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁，此項懲戒為維持長官監督權所必要，自得視懲戒處分之性質，於合理範圍內，以法律規定由長官為之。」

⁶ 許宗力大法官之「部分不同意見書」：「免職處分應屬司法懲戒權不得讓渡之核心範圍，如果連核心範圍也可讓渡出去，司法只掌事後救濟，則不僅「合理範圍」一詞盡失意義，也架空憲法第七十七條保護公務員權益之意旨。」

要之，最嚴重的免職處分保留由司法權自己以司法程序辦理，其他較輕微的懲戒處分，諸如休職、降級、減俸、記過、申誡等，則交由長官以較迅速之行政程序直接行使，司法只負責事後救濟的這種懲戒一元化的制度安排，應該最能反映釋字第二九八號解釋之旨意，並且依本席之見，也是體系解釋下，既能尊重憲法第七十七條所預設之價值決定，同時也可以兼顧到行政指揮監督權需要的最佳解決模式。」

2. 針對「雙軌體制」部分：董翔飛大法官提出不同意見書嚴詞批判

針對我國公務員懲戒的「雙軌體制」，董翔飛大法官於釋字第 491 號解釋提出嚴詞批判⁷，在現行體制下，公務員之長官得選擇發動考績懲處權自行「懲戒」，或者移送「公懲會」或監察院由外部機關以較緩慢慎重的程序來懲戒。

「何者應送別人懲戒，何者留給自家懲處，亦僅繫於主管一念之間的好惡而已。如此，機關主管長官豈非成了公務員去留進退之主宰，一手掌控公務員之生殺大權」。

在董大法官嚴厲批判的話語背後，有一個前提，那就是同屬於公務員懲戒的可能選項，「考績懲處」與「懲戒」存在明顯的差異，而且往往是「懲處」的手段較嚴厲，「懲戒」則結果可能較輕微一些。關於這點雖然缺乏明確的論據，但本文稍後將試著就懲戒與懲處進行手段嚴厲程度的簡單比對。

（二）聲請人的聲請意旨

聲請人之所以認為我國現行考績法違憲，其論據主要如下：

1. 憲法第 77 條賦予司法院公務人員懲戒權，為關於公務員懲戒之最高司法機關，因而關於公務人員懲戒制度的立法提案權、制度建構權，應由司法院所單獨擁有。
2. 我國現行考績法亦包含有實質懲戒的部分，由於考績法係由考試院提案，就懲戒制度的建構而言，有侵犯司法權的疑慮。換言之，聲請人固然不排除由行

⁷ 摘錄董大法官意見書：「公務人員考績法可否捨此依憲政體制所設計之懲戒法典於不顧，而自行另訂與懲戒法規定相似之懲戒事由，再予服務機關主管長官以專案考績一次記二大過予以免職之權。由於兩者事由幾近雷同，致公務人員遇有違法失職情事，究應依憲法及懲戒法規定，送請監察院審查或公務員懲戒委員會審議，抑或依考績法由主管長官以專案考績予以行政懲處，完全由機關首長自己自行決定，此種懲戒、懲處並行制度，無異予主管長官手握司法懲戒與行政懲處兩個大權，遇有所屬犯有違法或失職情事，既可送請監察院彈劾或司法院懲戒，亦可留給自己開啟專案考績鋤刀，一次記二大過免職了事，而何者應送別人懲戒，何者留給自家懲處，亦僅繫於主管一念之間的好惡而已。如此，機關主管長官豈非成了公務員去留進退之主宰，一手掌控公務員之生殺大權，行政權膨脹到如此程度，這難道就是吾人所謂的比例原則嗎？主管長官也難道一定要掌握免職懲處的大權，始能發揮有效的監督嗎？憲法第二十三條規定人民各項權利除必要者外，不得以法律限制之意旨，可以為如此的解釋嗎？本號解釋文及解釋理由書僅就公務人員考績法第十二條第二項規定，記兩大過免職處分之標準，由銓敘部定之，未由法律明定免職處分之構成要件，亦未建立相關程序制度加以保障，不符憲法第二十三條之意旨，並違反正當法律程序原則，以及受免職之公務人員既得依法提起行政爭訟，則免職處分自應於確定後方得執行等予以論斷，而對考績法本身得否訂定專案考績一次記二大過免職，以限制憲法保障人民服公職之權利，則未予審理，本席未便苟同，爰提出不同意見書如上。」

政機關長官行使懲戒權，但懲戒制度僅得由司法院提案、建構。此可稱之為**立法提案、制度建構層次**的「懲戒一元化」主張。

3. 而就懲戒權的實際運作而言，固然不排除由行政機關共同行使，但不論如何，不能包含免職的部分。如果將「免職」（或類似的嚴厲懲戒措施）保留由司法權為第一次決定；而其他的「懲戒」決定則由行政機關先為第一次決定，若人民不服再來循序提起救濟，可建構出合憲的懲戒一元化制度，避免現行法下，行政機關能夠操控個別案件走向哪一軌懲戒程序的不合理結果。此可稱之為個案執行層次的「懲戒一元化」主張。

4. 考績法上年終考績丁等免職的決定，得以公務員重大違失行為為依據，聲請人特別針對考績法第 6 條第 3 項第 4 款「品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者」於聲請書指出，考績丁等處分亦係對於重大違失行為、具有懲戒義涵的決定。且若吾人考量公務員懲戒制度上有所謂「**違失行為一體性**」原則，依據該原則，公務員懲戒制度主要並非在於就個別違失行為分別加以究責、制裁，而係藉由各該相關行為，整體觀察，以判斷當事人之人格圖像，並藉此判斷當事人是否仍適任公務員⁸。如此一來，公務員考績制度（尤其是考績丁等之決定）所為者，與懲戒制度之內涵幾乎相同，均係綜合觀察後判斷當事人之適任性。由此更可證實，我國公務員考績丁等免職制度，亦侵越了司法院所掌理的公務員懲戒權。

（三）依據憲法第 77 條懲戒制度「建構權」由司法院單獨擁有？

如前所述，聲請人主張，我國公務員懲戒制度之建構，應由司法院提案、統籌，考試院不得參與。既然我國憲法不排斥由行政機關長官參與行使「公務員懲戒權」，則究竟行政機關長官行使懲戒權應循何種程序、其種類與效力為何，凡此等等之規範均以對於行政機關運作有高度瞭解為前提。因此本文認為，公務員懲戒權若容許分別由司法審判與行政機關行使，此二部分可視為二個制度體系，無須將之全部整併為單一的司法體系。此二制度體系之建構權分別獨立，並非僅有司法權單獨擁有。

若將司法懲戒與考績懲處勉強整併為一個體系，由於前者偏重於司法審判，後者則具有行政內部考核的特性，彼此將難以兼容。

（四）源自於憲法第 77 條的懲戒一元化？

如前所述，目前司法懲戒、考績懲處，均可達到公務員懲戒之目的，且個

⁸ 劉建宏，「公務員懲戒制度上『違失行為一體性原則』之研究」，司法院 102 年專題研究計畫案委託研究報告，臺北，司法院，103 年，頁 17 以下；臺北高等行政法院 107 年度訴字第 1061 號判決。

案中究竟採行何者作為究責之手段，行政機關長官擁有事實上之選擇權，這就是所謂的「懲戒雙軌體制」現況。

1. 「懲戒雙軌體制」所引起的問題

(1)「懲戒」、「懲處」之決定主體與程序嚴謹度有別

相較於司法懲戒程序以「懲戒法院」（改制前之「公懲會」亦同屬法院）為審判主體，其所遵循之審理程序、舉證責任分配法則等，均較嚴謹；且在擇定懲戒措施時，懲戒法院可能較為審慎。

(2)「懲戒」、「懲處」責任輕重可能不一

舉例而言，吾人若選定涉及「誣控濫告」之懲戒事件，可檢索得改制前公懲會 93 年度鑑字第 10274 號公懲議決書，該事件最終僅對被付懲戒人記過 2 次⁹；反之，以「誣控濫告」檢索保訓會決定書或行政法院判決，則有頗多案件當事人因誣控濫告基於考績程序被免職，例如保訓會 108 公審決字第 385 號復審決定書（丁等免職）、保訓會 106 公審決字第 164 號復審決定書（丁等免職）、最高行政法院 109 年度上字第 875 號判決（丁等免職）。雖然以上案例取樣有限，尚不能作為充分證明，但似可作為某種趨勢之跡象，值得進一步關注。

2. 懲戒制度雙軌體制是否踩了憲法的紅線？

當初在公務員懲戒法之外，另行創設「考績懲處」制度，其中一項重要因素係效率。為了讓涉有違失行為之公務員能夠儘速予以懲戒，回應社會公眾期待，有鑑於司法懲戒制度程序較為緩慢，乃於考績法中增訂了「懲處」制度（包含平時考核、專案考績）。此一制度創設後，由於程序簡易，且行政首長對於考績程序有主導權，因而在所有的「實質懲戒事件」中，考績懲處「市佔率」非常高，幾乎到了讓人要為司法懲戒是否可能被閒置而擔心的地步。

但考績懲處不論是考績委員會的組成比例、審議程序等面向，均仍存在疑慮。尤其相對於較嚴謹的「司法懲戒」程序，對比更是明顯。而且此二程序的採擇，繫於主管長官的程序裁量，使得廣義的公務員懲戒從程序到實體，均缺乏較穩定運作的輪廓。尤其「考績懲處」決定亦屬於考績決定，某種程度享有爭訟機關所賦予的判斷餘地。如此一來，考績懲處決定若有錯誤，不當然能夠

⁹ 由於實務上行政機關傾向選擇「考績懲處」制度作為究責之程序，因而以「誣控濫告」為關鍵字搜尋公懲會之議決書，所獲不多。

在爭訟程序中獲得救濟。

為了避免我國公務員在面臨違失行為究責時，存在過大的程序與實體變數，本文傾向於認為，我國「懲戒雙軌體制」已然逾越憲法容許的範圍。其所觸犯的憲法誡命，包含「人民服公職權利之保障」以及「平等原則」。因為前述懲戒雙軌體制無法確保公務員於有違失行為、面臨懲戒究責時，能夠受到全然合理的對待。此一制度也無法確保，相同案件不論是經由司法懲戒，或經由考績懲處程序，能獲得相同的程序與實體對待。

（五）「專案考績免職」制度未能謹守合理範圍之界線，有違憲疑慮

承前所述，我國考績懲處制度存有組織、程序等制度疑點，於此情況下，若賦予考績懲處制度「一次記二大過（免職）」的權限，對公務員將帶來較大的侵害身分權益之風險。這樣的高度風險，使得專案考績免職制度，已然逾越行政機關參與行使懲戒權的合理範圍，而有違憲疑慮¹⁰。為了使公務員在實質的懲戒事件中獲得充分程序與實體保障，應將嚴重衝擊服公職權利的「一次記二大過免職」處分，從考績懲處制度中移除。「專案考績免職」等嚴重衝擊人民服公職權利之處分，應改歸由司法機關作出第一次決定。

參、「考績丁等」處分是否為「實質懲戒」？並因而侵越

司法懲戒權？

接下來應討論的重點是，我國考績制度中「丁等」（免職）之決定，性質上是否為實質懲戒？並因而侵越了屬於司法權？

一、考績制度的本質

所謂考績，係由公務員之上級監督長官每隔特定期間，針對工作績效、服務表現、操行品德、學識能力等指標，進行考核評價，以作為升遷、調任等之依據。

考績制度可以使表現優良之公務員受到鼓舞，並督促表現不佳的公務員改進，且可強化長官領導統御之能力。

¹⁰ 詹鎮榮，公務員懲戒與行政懲處制度整合之研究，司法院行政訴訟及懲戒廳委託研究，2013 年，頁 72 以下。

考績決定是建立在長時間的觀察、考核的基礎上，而非僅依憑特定事件即作決定。正因如此，當事人若不服考績決定提起爭訟時，爭訟決定機關無法立於長官立場、重新檢視當事人受考核期間的表現，考績決定因而往往擁有某種程度的判斷餘地，同時，爭訟機關對於考績決定之審查密度也將適度降低¹¹。

二、聲請意旨：我國「年終考績」包含懲戒的元素

聲請人主張，我國現行考績制度其實已經涉入了懲戒的元素，逾越考績與懲戒的界線。因為我國考績法第 6 條第 3 項有關考績丁等之要件¹²，每一款皆涉及個別違失行為，已經屬於個別行為之究責機制。

聲請人特別指出，依據懲戒法上所謂「違失行為一體性原則」，公務員懲戒制度主要並非針對個別違失行為一一究責，分別論處其懲戒責任。而係綜合觀察個別行為，整體性的呈現當事人之人格圖像，以判斷當事人是否仍適任公務員。我國考績制度亦具有此種時間區段內之行為整體觀察、綜合判斷的特性。

既然考績與懲戒在運作上有如上類似之處，再加上考績丁等者應予以免職，其法律效果與專案考績（一次記二大過免職）、司法懲戒之撤職相近，因而聲請人認為，我國考績法上之年終考績丁等處分，亦屬於實質的懲戒。

而聲請人於前文已經主張，我國懲戒制度僅得由司法院建構，因此依據考績法的年終考績丁等既然具有實質懲戒的性質，考績法此一部分也逾越司法、考試兩權份際。

¹¹ Ulrich Batts, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl., 2009, § 21, Rn. 12. 作者認為，法院所能審查者，主要係考績決定所依據之事實有無錯誤，有無違背一般之評價標準，有無摻雜不相關之考量因素等。

¹² 考績法第 6 條第 3 項：「除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：

一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。

二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。

三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。

四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。」

三、考績丁等處分性質之釐清

（一）年終考績不得僅以個別行為或事件為依據

如前文所述，（年終）考績是一年一度，針對公務員工作績效、服務表現、操行品德、學識能力等指標之整體評價，並非僅考量單一個案或違失行為。在考績法的框架下，若係針對單一個案或違失行為，應藉由專案考績或平時考核程序來處理。

（二）應將考績法第 6 條第 3 項各款「合憲解釋」為公務員綜合表現之描述

至於考績法第 6 條第 3 項有關考績丁等要件之各款規定，確實含有強烈的個案違失行為之描述用語。但本文認為，這一方面是我國過往長年來考績實務（考績可取代懲戒）之反應，再者也是因應司法院釋字第 491 號解釋，要求免職之要件應由法律自行為明確規定，立法者所選擇的「明確規定」用語。

總之，本文認為我國考績制度不應受到現行考績法前述用語的影響，而質變為個案違失行為之懲戒。反而應在修法前，將考績法第 6 條第 3 項共 4 款之規定，藉由「合憲解釋」認為係公務員年度內各項表現總體評量，究竟應達到如何負面程度才構成免職要件之抽象描述。

（三）即使懲戒法採用「違失行為一體性原則」，年終考績之屬性仍非懲戒

至於我國懲戒法制受德國影響有所謂「違失行為一體性」原則，在具體個案究責時，決定懲戒手段之考量方式，與個案年終考績決定類似，聲請人便認為我國年終考績丁等處分具有實質懲戒之性質。本文認為，前述推論稍顯跳躍。事實上考績與懲戒最根本的不同就是所考量的基礎事實截然不同：

—懲戒：個別違失行為，或具有時間緊密或手段目的等關連性之數項違失行為。

—考績（年終考績）：針對被考核人一年來各項服務表現等指標。

以下舉保訓會 106 公審決字第 78 號復審決定書為例，本案當事人被認為符合考績法第 6 條第 3 項第 4 款「品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者」，看似個別違失行為之指控，但吾人檢視本案復審決定書之內容將發現，本案並非針對個別違失行為而作成考績丁等處分，而係綜合評量全年度各項考核指標之結果：「復審人係仁愛分隊警佐二階隊員。

其 104 年各期公務人員平時成績考核紀錄表，各考核項目之考核紀錄等級，除品德操守項目等級 1 次為 D 級外，其餘項目等級多為 B 級或 C 級；單位主管綜合考評及具體建議事項欄記載：「救災認真，遇事輕佻，浮躁不成熟，不肯認錯，正視錯誤。」其公務人員考績表記載嘉獎 35 次、記功 1 次、申誡 1 次及記大過 1 次，全年無事假、病假、遲到、早退之紀錄，曠職 2 小時；直屬或上級長官評語欄記載：「工作能力尚可，品德操守不佳，個性易衝動，缺少自我反省」；備註及重大優劣事實欄記載：「104 年以網際網路張貼文章供人觀賞猥褻影像，經判緩刑確定；期間又犯竊盜罪，偷取同仁財物。」其直屬長官王分隊長，按公務人員考績表所列工作、操行、學識、才能等項細目之考核內容，併計其平時考核獎懲次數所增減之分數後，綜合評擬為 69 分，經復審人之單位主管，遞送該局考績委員會初核，並通知復審人及王分隊長列席陳述意見，以復審人前於 100 年 10 月涉犯妨害性自主罪、103 年 3 月涉犯網路散布猥褻影像罪、恐嚇罪、強制性交罪、妨害秘密罪，仍未能記取教訓，節制言行；復於 104 年 6 月 21 日進入同分隊隊員李○○寢室竊取金錢，涉犯侵入住宅竊盜罪，經臺灣高等法院同年 12 月 30 日 104 年度上易字第 2485 號刑事判決，處有期徒刑陸月，如易科罰金，以壹仟元折算壹日確定在案；又於 104 年 9 月在高雄發生與人鬥毆等連續犯行之事由，爰決議依考績法第 6 條第 3 項第 4 款規定，將復審人 104 年年終考績改列丁等 59 分，局長覆核，仍維持 59 分。據上，復審人身為公務人員，一再言行逾矩，於 104 年考績年度內，侵入同分隊同仁寢室竊取現金，犯行事證明確，經法院論罪科刑，且未予緩刑，難謂其損害公務人員聲譽不嚴重，其行為已違反公務員服務法第 5 條，公務人員應誠實清廉，謹慎勤勉之規定，並該當考績法第 6 條第 3 項第 4 款所定，品性不端或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據之考績丁等要件，洵堪認定，基市消防局辦理其 104 年年終考績，予以考列丁等免職，洵屬於法有據。」

（四）年終考績制度可包含汰除的機制

年終考績丁等處分之屬性若非懲戒，其性質為何？本文認為，其性質應為公務員定期考核機制所包含的「汰除機制」。考績制度是公務員服務表現、績效考核的重要工具，也是提振機關效能，激勵公務員工作態度的重要機制。在快速變化、強調終生學習的社會，對於公務員的要求，不能僅是「沒有違失行為」，而更應強調「工作態度」與「績效」。

對於績效不佳、工作態度消極，如果情況嚴重，已經高度影響機關正常運作，應該保留經由年終考績制度予以汰除的可能性¹³。現行考績法第 6 條第 3

¹³ 張瓊玲，公務人員考績法中淘汰機制演進之探討，中國行政評論，第 20 卷第 1 期，2014，頁 47；蔡秀涓，績效不佳員工之處理：政府管理者觀點，2005，頁 83 以下。

項各款事由，即是為了落實此一目的。換言之，對於公務員的管理考核，不能僅從「保障」的角度出發，執著於「只要沒有重大違失行為就不應免職」。但年終考績丁等標準，究竟應如何設定？這是非常困難的問題。為了避免被批評規範不明確，立法者制定了現行考績法第 6 條第 3 項各款事由。這些事由雖不至於太抽象，但更像是在描述個案違失行為，而不是一個經由年度考核，績效不佳、工作態度惡劣的公務員。如前所述，即使考績法第 6 條第 3 項有如此引起誤解的文字，仍不至於使年終考績成為懲戒制度。在修法前，應經由「合憲解釋」使考績法第 6 條第 3 項各款規定，作為年度長期考核公務員表現之標準。

如前所述，年終考績丁等免職是行政機關所必須擁有之汰除機制，且由於其係依據長時間各項表現之綜合判斷，難以由法院為第一次之決定。因而，現行考績丁等制度整體而言合憲。但應在判斷標準、判斷程序、當事人實體與程序保障等各方面進一步強化。

肆、結語

綜合以上所述，本文主要論點如下：

1. 針對懲戒一元化及考績懲處權行使之合理範圍：

(1) 我國公務員懲戒制度分別由司法機關（公懲會，其後改制為「懲戒法院」）與行政機關（考績懲處部分）掌理，塑造了我國公務員懲戒之「雙重主體」制度。考績懲處若謹守份際，維持在合理範圍內，仍屬合憲。

(2) 依據我國的雙軌懲戒體制，主管長官得選擇逕自發動考績法上的「懲處」機制，或者將案件移送監察院，以發動司法懲戒程序（但機關首長對於 9 職等以下公務員得選擇直接移送懲戒法院）。

(3) 本文傾向於認為，我國「懲戒雙軌體制」已然逾越憲法容許的範圍。其所觸犯的憲法誡命，包含「人民服公職權利之保障」以及「平等原則」。因為前述懲戒雙軌體制無法確保公務員於有違失行為、面臨懲戒究責時，能夠受到全然合理的對待。此一制度也無法確保，相同案件不論是經由司法懲戒，或經由考績懲處程序，能獲得相同的程序與實體對待。

(4) 本文認為，公務員懲戒權若容許分別由司法審判與行政機關行使，此二部分可視為二個制度體系，無須將之全部整併為單一的司法體系。此二制度體系之建構權分別獨立，並非由司法權單獨擁有。

(5) 我國考績懲處制度存有組織、程序等制度疑點，於此情況下，若賦予考績懲處制度「一次記二大過（免職）」的權限，對公務員將帶來較大的侵害身分權益之風險。這樣的高度風險，使得專案考績免職制度，已然逾越行政機關參與行使懲戒權的合理範圍，而有違憲疑慮。

2. 針對年終考績丁等：

（1）年終考績丁等免職是行政機關所必須擁有之汰除機制，且由於其係依據長時間各項表現之綜合判斷，難以由法院為第一次之決定。因而，現行考績丁等制度整體而言合憲。但應在判斷標準、判斷程序、當事人實體與程序保障等各方面進一步強化。

（2）考績法第 6 條第 3 項有關考績丁等要件之各款規定，確實含有強烈的個案違失行為之描述用語。這一方面是我國過往長年來考績實務（考績可取代懲戒）之反應，再者也是因應司法院釋字第 491 號解釋，要求免職之要件應由法律自行為明確規定，立法者所選擇的「明確規定」用語。在修法前，應將考績法第 6 條第 3 項共 4 款之規定，藉由「合憲解釋」認為係公務員年度內各項表現總體評量，究竟應達到如何負面程度才構成免職要件之抽象描述。